

O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica

Carlos Gaspar
Director do IPRJ

A Declaração sobre a Segurança da Aliança, aprovada na Cimeira de Strasbourg-Kehl do Conselho do Atlântico Norte, em 4 de Abril de 2009 – o dia em que o Pacto do Atlântico Norte completou 60 anos – encarregou o Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de preparar um Novo Conceito Estratégico, para ser adoptado na próxima Cimeira de Lisboa do Conselho de Atlântico Norte, que se vai reunir entre 19 e 21 de Novembro de 2010.

Essa decisão confirmou um padrão – o Conceito Estratégico da NATO passa a ser revisto de dez em dez anos.¹ O primeiro dessa série de documentos públicos sobre as prioridades estratégicas da comunidade transatlântica foi o Conceito Estratégico – “O Novo Conceito Estratégico da Aliança” – aprovado no Conselho do Atlântico Norte de Roma, em Novembro de 1991.² O segundo – “O Conceito Estratégico da Aliança” – foi adoptado em Abril de 1999, pelo Conselho do Atlântico Norte, que se reuniu na capital dos Estados Unidos para comemorar os 50 anos da assinatura do Tratado de Washington.³

Em ambos os casos, os documentos de estratégia procuraram responder a transformações significativas, mas depressa foram postos em causa por novas e inesperadas mudanças. A versão original do Conceito Estratégico, aprovada na sequência do fim dos regimes comunistas na Europa de Leste e da unificação da Alemanha, foi ultrapassada pela dissolução da União Soviética. A versão revista, adoptada depois do alargamento da NATO à Polónia, à República Checa e à Hungria e da intervenção aliada nas guerras de secessão balcânicas, foi ultrapassada pelos atentados de 11 de Setembro de 2001. Naturalmente, a seguir à agressão terrorista contra Nova York e Washington e à crise transatlântica provocada pela invasão do Iraque, os principais responsáveis políticos ocidentais entenderam ser necessário recomençar o exercício de revisão da doutrina estratégica, que se iniciou oficialmente na cimeira de Strasbourg-Kehl, a primeira onde já esteve presente o novo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.

1 O título do relatório apresentado ao Secretário-Geral da NATO pelo “Grupo de Peritos” dirigido por Madeleine Albright – NATO 2020 – confirma o ciclo de dez anos e antecipa a necessidade de rever, mais uma vez, o Conceito Estratégico da NATO daqui a nove anos. NATO (2010). *NATO 2020. Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Bruxelas, 17 de Maio de 2010.

2 NATO (1991). *The Alliance's New Strategic Concept*. Roma, 8 de Novembro de 1991. Sobre a evolução do conceito estratégico, ver Sten Rynning, Jens Ringsmose (2009). *Come Home, NATO! The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*. Copenhagen: Danish Institute for International Relations, DIIR 2009/4.

3 NATO (1999). *The Alliance's Strategic Concept*. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C.. Washington, 24 de Abril de 1999.

O processo formal de revisão do Conceito Estratégico da NATO pode coincidir com um debate real sobre o futuro da Aliança Atlântica, tão importante como os grandes debates sobre a estratégia de *containment*, nas origens da Guerra Fria, a *détente* bipolar e europeia, no final dos anos 60, ou os “Euromísseis”, no início dos anos 80. Esses debates corresponderam a crises existenciais da aliança transatlântica e os aliados parecem estar de novo divididos sobre questões fundamentais, uma vez que persistem divergências não só quanto às prioridades estratégicas comuns, mas também sobre a própria natureza da Aliança Atlântica.

Os sinais de crise são óbvios. Em 2009, a Chanceler Angela Merkel, tal como o Presidente Nicolas Sarkozy, adiaram a sua resposta ao apelo do Presidente Barack Obama para reforçar os contingentes nacionais da Alemanha e da França na Força Internacional de Assistência e Segurança no Afeganistão (ISAF). O Secretário da Defesa norte-americano, Robert Gates, decidiu intervir no debate sobre o novo conceito estratégico para sublinhar como a “desmilitarização da Europa”, que fora “uma bênção no século XX”, podia tornar-se num “obstáculo à garantia de uma segurança efectiva e de uma paz duradoura no século XXI”⁴. A missão militar no Afeganistão, símbolo das mudanças na NATO, tem revelado divergências sérias entre os aliados e confirmou uma divisão profunda entre duas concepções filosóficas da guerra e da paz, difíceis de conciliar com a partilha dos riscos indispensável para a coesão da Aliança Atlântica.

Neste momento, o único consenso entre os aliados parece ser o reconhecimento da impossibilidade de continuar sem mudanças profundas. Esse consenso é paradoxal, no sentido em que todos insistem em reconhecer a Aliança Atlântica, não obstante as crises internas recorrentes, como uma coligação de sucesso, como ficou demonstrado pela sua vitória pacífica na Guerra Fria e pela sua capacidade para consolidar as novas fronteiras da democracia na Europa. Mas a comunidade transatlântica pode não sobreviver à crise presente se não conseguir responder às questões fundamentais que definem a natureza, o lugar e as missões da Aliança Atlântica na ordem internacional do pós-Guerra Fria.

A Natureza da Aliança

As divergências sobre a natureza da Aliança Atlântica sempre existiram, desde a sua fundação. A relutância inicial dos Estados Unidos, que queriam evitar estar

4 United States. Department of Defense. *NATO Strategic Concept Seminar*. Remarks as Delivered by Secretary of State Robert M. Gates, National Defense University, Washington, D.C., Tuesday, February 23, 2010.

presos a um compromisso permanente com a defesa das democracias europeias, ficou expressa na ambiguidade dos próprios termos do Tratado de Washington. A cláusula de defesa colectiva só obriga os aliados a responder a uma agressão armada da forma “considerada necessária”, de modo a preservar a autonomia da decisão norte-americana sobre o momento e a intensidade da sua reacção a um ataque contra a NATO.⁵

Durante a Guerra Fria, essa ambiguidade era compensada pela lógica da competição bipolar, no sentido em que os Estados Unidos não podiam deixar de responder a uma invasão da Europa sem perder a sua credibilidade internacional. Não obstante, os aliados europeus, incluindo a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, puseram frequentemente em causa a validade da garantia norte-americana, nomeadamente a partir do momento em que a União Soviética passou a ter uma capacidade nuclear significativa, no princípio dos anos 60. Nesse quadro, o princípio da “indivisibilidade” da segurança transatlântica passou a significar a possibilidade real de uma ofensiva nuclear contra o território norte-americano, num cenário de ascensão aos extremos. Na fórmula canónica, os dirigentes europeus tinham dúvidas sobre se um Presidente norte-americano podia aceitar trocar Nova York por Paris, Londres, ou mesmo Berlim.⁶

Nos anos 70, a *détente* bipolar, a *Ostpolitik* alemã e a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE) esbateram as diferenças cruciais entre as obrigações militares da defesa colectiva do “campo democrático” e os princípios da segurança colectiva de uma “ordem de paz” europeia, onde a NATO e o Pacto de Varsóvia eram suposto co-existir tranquilamente, apesar da concentração impressionante da capacidade ofensiva convencional dos exércitos soviéticos no “triângulo de ferro”

5 Sobre a fundação da Aliança Atlântica, ver Escott Reid (1977). *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty (1947-1949)*. Toronto: McClelland and Stewart. Timothy Ireland (1981). *Creating the Entangling Alliance. The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport: Greenwood Press. Ver também Nicholas Henderson (1982). *The Birth of NATO*. Londres: Weindefeld and Nicolson. Don Cook (1989). *Forging the Alliance*. Nova York: Arbor House. Ver também Lawrence Kaplan (1984). *The United States and NATO: the Formative Years*. Lexington: University Press of Kentucky. Robert Osgood (1962). *NATO. The 'Entangling' Alliance*. Chicago: University of Chicago Press. Marc Trachtenberg (1999). *A Constructed Peace*. Princeton: Princeton University Press.

6 Ver Pierre-Marie Gallois (1960). *Stratégie de l'Age Nucléaire*. Paris: Calmann-Lévy. Ver também Jean-Yves Haine (2004). *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'Alliés?*: 93-94. Paris: Payot. Sobre a questão nuclear na NATO, durante os anos 50 e 60, ver ainda Marc Trachtenberg (1999). *A Constructed Peace*: 146-200. Lawrence Freedman (1980). *Britain and Nuclear Weapons*. Londres: Macmillan. Catherine Kelleher (1975). *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*. Nova York: Columbia University Press. Maurice Vaisse, editor (1994). *La France et l'Atome*. Bruxelas: Bruylant.

formado pela RDA, pela Checoslováquia e pela Hungria. De resto, o bloco soviético tornou mais claro o verdadeiro sentido da nova “ordem de paz” regional quando decidiu instalar os novos “euro-mísseis” SS-20, a seguir à assinatura da Acta Final de Helsínquia.

Naturalmente, no fim da Guerra Fria, a continuidade da Aliança Atlântica foi posta em causa. Sem o seu inimigo principal, depois da dissolução da União Soviética, para que servia a NATO?

Em 1991, na Cimeira de Roma do Conselho do Atlântico Norte, perante os sinais de afirmação de uma crescente autonomia europeia, o aviso prosaico do Presidente George H. W. Bush aos seus aliados – *If you want to go your own way, if you don't need us any longer, say so*⁷ – não era inteiramente retórico. A aliança ocidental tinha deixado de ser crucial para a estratégia norte-americana, enquanto as potências europeias pareciam determinadas a recuperar as suas responsabilidades no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) ou da própria União Europeia. Mas a hora da defesa europeia ainda não tinha chegado.⁸ Desde logo, a incerteza quanto ao sentido último da transição pós-comunista na Rússia, herdeira nuclear única da União Soviética, exigia a continuidade da garantia estratégica norte-americana. Por outro lado, os acordos da unificação alemã estipulavam a continuidade do seu estatuto como uma potência não-nuclear e previam que a República Federal continuasse a ser membro da NATO para não ser obrigada a procurar os meios pelos quais garantisse autonomamente a sua segurança perante as potências nucleares europeias. O fim da Aliança Atlântica podia provocar uma “re-nacionalização” das políticas de defesa das potências europeias, com consequências imprevisíveis. Por último, a NATO era indispensável para manter o vínculo transatlântico e as democracias ocidentais não queriam desistir da aliança entre os Estados Unidos e a Europa, que tinha assegurado a paz desde o fim da II Guerra Mundial.

Nesse sentido, ironicamente, a razão de ser da Aliança Atlântica foi confirmada no momento em que se devia tornar supérflua, com o desaparecimento do inimigo principal das democracias ocidentais. A Rússia pós-soviética não tinha deixado de ser uma ameaça, a necessidade de contenção da Alemanha não tinha deixado de existir e a garantia norte-americana da “paz democrática” na Europa não tinha perdido inteiramente a sua relevância. A “lei de bronze” das alianças, que não as deixa sobreviver à vitória contra o inimigo comum, não se aplicou à Aliança Atlântica.

7 Sten Rynning (2005). *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*: 45. Houndmills: Palgrave Macmillan.

8 Ver Frédéric Bozo (2005) *Mitterrand, la Fin de Guerre Froide et l'Unification Allemande*. Paris: Odile Jacob.

A NATO é uma aliança militar que garante a defesa colectiva dos seus membros. Nas origens da Guerra Fria, a Grã-Bretanha e a França reconheceram a necessidade de transformar os Estados Unidos numa “potência europeia” e de manter as suas forças armadas na Alemanha, na linha de divisão que separava as democracias ocidentais do império soviético. Durante a Guerra Fria, a consolidação das democracias europeias e a capacidade de dissuasão nuclear norte-americana assegurou a contenção da União Soviética e a paz na Europa. No fim da Guerra Fria, a Aliança Atlântica foi decisiva para garantir a unificação da Alemanha num quadro de estabilidade regional. No pós-Guerra Fria, os aliados decidiram que a NATO devia continuar a ser responsável pela defesa europeia, cujo perímetro se alargou para integrar as democracias pós-comunistas.

Nesse quadro, a defesa colectiva continua a constituir a principal razão de ser da NATO. A sua credibilidade assenta na indivisibilidade da segurança transatlântica, inscrita no artº 5.º do Tratado de Washington, nos termos do qual os aliados consideram uma agressão contra um como uma agressão contra todos e se comprometem a defender, por todos os meios necessários, incluindo o recurso à força armada, a integridade da aliança. Essa garantia é indispensável para a segurança e a independência política das democracias europeias.

Bem entendido, a ameaça externa não é a mesma no pós-Guerra Fria. De resto, mesmo antes da dissolução da União Soviética, o Conceito Estratégico da Aliança já reconhecia essa mudança e considerava que a ameaça de uma invasão maciça nas frentes europeias fora efectivamente neutralizada e deixara de estar no centro da estratégia dos aliados. A evolução dos dispositivos militares da NATO, bem como os termos do tratado de limitação das forças convencionais na Europa (CFE), responderam a essas alterações radicais na segurança regional. Mas a credibilidade da dissuasão estratégica da Aliança Atlântica continuou a depender do dispositivo nuclear norte-americano, o único que pode contrabalançar a capacidade nuclear da Rússia e manter o equilíbrio estratégico na Europa. As armas nucleares da Grã-Bretanha estão, no seu conjunto, ao serviço da Aliança Atlântica e, tal como o dissuasor nuclear independente da França, representam uma contribuição adicional significativa para a defesa comum.

A Aliança Conservadora

No pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica transformou-se profundamente. A sua estratégia deixou de estar exclusivamente concentrada na garantia das funções cruciais, que perderam saliência, como a garantia do equilíbrio estratégico na Europa,

da independência política das democracias aliadas e do “vínculo transatlântico”, e passou a incluir a intervenção militar dos aliados em crises “fora-da-área” do Tratado de Washington e do próprio “espaço euro-atlântico” – de “Vancouver a Vladivostok” na frase do antigo Secretário de Estado norte-americano, James Baker – em missões expedicionárias que ganharam uma importância e uma visibilidade crescentes.⁹

Nesse quadro, a NATO pôde intervir nas guerras balcânicas, na Bósnia-Herzegovina, entre 1995 e 2004, e no Kosovo, desde 1999, enquanto as esquadras aliadas garantiam a segurança naval do Mediterrâneo, em resposta aos atentados do “11 de Setembro”, ou do Índico, contra o ressurgimento da pirataria islâmica. No mesmo sentido, passou a ter uma presença militar permanente na Ásia Central, no quadro da ISAF, e a treinar as forças armadas iraquianas, depois da deposição do regime de Saddam Hussein.

As missões militares “fora-da-área” abriram um debate interno sobre as novas responsabilidades da Aliança Atlântica. Esse debate tem oposto os defensores de uma “aliança regional”, ou “euro-atlântica”, aos proponentes de uma *Global NATO*.¹⁰ Os primeiros não representam uma corrente homogênea, uma vez que incluem tanto os partidários (mais numerosos entre os novos Estados membros) de um reforço das missões centrais de defesa colectiva para conter a Rússia, o que implica uma vinculação mais forte dos Estados Unidos, como os partidários de uma redução significativa da presença norte-americana (mais numerosos no “partido europeu”), inibidora da capacidade da União Europeia para afirmar a sua vocação federal, que não tem credibilidade enquanto as potências europeias não puderem assumir integralmente a responsabilidade pela defesa colectiva. Os segundos também não pertencem todos a uma única corrente, se se separarem os

9 O sentido da evolução da NATO desde 1991 é geralmente reconhecido nesses termos. Ver NATO (2010) *NATO 2020*. Ver também Sten Rynning (2009). James Goldgeier (2010). *The Future of NATO*. Nova York: Council on Foreign Relations. Council Special Report # 51, Fevereiro de 2010. Ver ainda F. Stephen Larrabee, Julian Lindley French (2008). *Revitalizing the Transatlantic Security Relationship*. Bruxelas: Bertelsmann Stiftung, Rand Corporation, Dezembro de 2008. Daniel Hamilton. Charles Barry, Hans Binnendijk, Stephen Flanagan, Julianne Smith, James Townsend (2009). *Alliance Reborn. An Alliance Compact for the 21st Century*. Washington: Atlantic Council, CSIS, Center for Transatlantic Relations, Center for Technology and National Security Policy, Fevereiro de 2009. Julian Lindley-French, Yves Boyer (2010). *Stratcon 2010: An Alliance for a Global Century*. Washington: Atlantic Council, Atlantic Council Strategic Advisory Group, Abril de 2010.

10 Ivo Daalder, James Goldgeier (2006). “Global NATO”. *Foreign Affairs* 85 (5): 106-113. Christoph Bertram (2006). *NATO's Only Future: the West Abroad*. *Riga Papers*. Ivo Daalder foi nomeado pelo Presidente Barack Obama como o Representante Permanente dos Estados Unidos na NATO.

partidários do alargamento da NATO ao conjunto das democracias dos defensores da institucionalização autónoma e separada de um Concerto das Democracias ou de uma Liga das Democracias.¹¹

É impossível minimizar a importância desse debate que vai marcar o processo de elaboração do novo Conceito Estratégico. Não faz sentido concentrar a NATO na defesa das fronteiras territoriais da comunidade transatlântica, pelo menos enquanto não se considerar de novo a Rússia como a ameaça principal, por maior que possa ser a ansiedade das elites pós-comunistas nos novos Estados membros da Aliança Atlântica, mais expostos à pressão política e militar do seu maior vizinho, como as antigas repúblicas soviéticas do Báltico. Menos sentido ainda faz esse retraimento estratégico da Aliança Atlântica quando os seus defensores (mais numerosos na esquerda alemã) querem consolidar uma verdadeira “parceria estratégica” com a Rússia. E não faz sentido nenhum para os Estados Unidos, que não podem integrar o seu antigo adversário na comunidade transatlântica, por causa das limitações patentes da “democracia soberana” russa, nem querem restaurar as velhas divisões, que poderiam forçar a Rússia a uma convergência alternativa com a China. Nesse quadro, querer reduzir a Aliança Atlântica a uma aliança regional parece ser uma boa maneira de a anular definitivamente.

Outra maneira segura de precipitar o fim da coligação ocidental seria o seu alargamento ao conjunto das democracias pluralistas para a transformar numa *Global NATO*, com a Índia, o Japão, o Brasil, a Coreia do Sul, a Nova Zelândia ou a Austrália.¹² É certo que as democracias têm uma desconfiança política e ideológica profunda em relação aos regimes autoritários. Mas essa realidade não justifica a

11 O tema foi debatido na última eleição presidencial norte-americana. Do lado dos democratas, Ivo Daalder defendeu a unidade das democracias e a *Global NATO*, enquanto John Ikenberry propunha um “Concerto das Democracias”, sem referir o alargamento da Aliança Atlântica. Entre os conselheiros do futuro Presidente Barack Obama, Richard Holbrooke tomou posição contra uma aliança das democracias, enquanto Anthony Lake defendeu esse conceito. Do lado republicano, quer Robert Kagan, quer o candidato John McCain, defenderam a formação de uma “Liga das Democracias”. Ver Ivo Daalder, James Lindsay (2007). “Democracies of the World, Unite!”. *American Interest* 2 (3): 5-15. G. John Ikenberry, Anne-Marie Slaughter, co-directores (2006). *Forging a World of Liberty under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Report of the Princeton Project*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University. Richard Holbrooke (2008). “The Next President”. *Foreign Affairs* 87 (5). Anthony Lake (2007). “Democracies of the World Unite: a Response”. *American Interest* 2 (3): 18-19. Robert Kagan (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. Londres: Atlantic Books. John McCain (2007). “An Enduring Peace Built on Freedom”. *Foreign Affairs* 86: 19-34.

12 O relatório do “Grupo de Peritos” parece querer encerrar essa questão e refere-se explicitamente ao artº 10 do Tratado de Washington, que limita o alargamento da NATO aos candidatos europeus, incluindo, naturalmente, a Ucrânia e a Geórgia, mas não a Índia, a Austrália ou o Japão. NATO (2010). *NATO 2020*: 10.

designação prematura da Rússia ou da China como inimigos da aliança ocidental, enquanto essas duas grandes potências não forem percebidas como uma ameaça efectiva à segurança da NATO. Do mesmo modo, essa desconfiança real não justifica a redefinição das clivagens internacionais para reconstituir a bipolarização entre as democracias e as autocracias, reproduzindo o modelo da Guerra Fria, pelo menos enquanto as duas principais potências continentais não se unirem numa aliança ofensiva contra a coligação ocidental. Menos ainda se justifica criar uma nova NATO, incluindo o Japão, a Índia e a Coreia do Sul para contrabalançar as duas principais potências continentais, quando o seu interesse prioritário devia ser o de impedir uma convergência estável entre Rússia e a China.

O debate assenta em dois pressupostos falsos. Por um lado, a NATO nunca reconheceu qualquer limite à sua área geográfica de intervenção, independentemente dos termos do Tratado de Washington. Nesse sentido, as suas intervenções militares na Europa balcânica e na Ásia Central, para não referir as operações navais no Mediterrâneo, no Atlântico Sul, no Ártico, ou no Índico, não representam uma mudança radical para a Aliança Atlântica, que sempre esteve, em princípio, preparada para defender os seus interesses onde necessário.¹³ Por outro lado, a NATO nunca foi uma aliança meramente regional – para lá do facto óbvio de se tratar, à partida, de uma coligação inter-regional, entre Estados da América do Norte, o Canadá e a Europa Ocidental. Com efeito, desde início, a Aliança Atlântica foi uma aliança central para garantir os equilíbrios internacionais, determinados, durante a Guerra Fria, pela competição entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Dito isso, a missão da Aliança Atlântica mudou com o fim da União Soviética. Durante a Guerra Fria, a comunidade transatlântica concentrou-se num inimigo singular e na dupla ameaça do terror ideológico e nuclear representada pela União Soviética. A NATO estava preparada para responder a uma escalada convencional e nuclear que podia ser desencadeada no momento em que o primeiro soldado do Pacto de Varsóvia atravessasse a linha de demarcação entre os “dois campos” que dividia Berlim, a Alemanha e a Europa. Essa ameaça deixou de existir com a dissolução do Pacto de Varsóvia, o suicídio do regime comunista russo e o fim da União Soviética. No pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica tem de responder a um conjunto de ameaças mais complexo e difuso que lhe impõem a necessidade de manter uma capacidade de dissuasão efectiva perante as potências nucleares que não pertencem à comunidade das democracias, ao mesmo tempo que procura neutralizar as redes terroristas islâmicas no Médio Oriente ou proteger os direitos de

13 Sten Rynning (2005).

soberania dos aliados – Estados Unidos, Noruega, Canadá, Dinamarca – no Ártico. O próprio conceito de segurança foi revisto para poder incluir tanto a segurança nuclear, como a segurança humana ou a segurança cibernética.

No pós-Guerra Fria, os inimigos da comunidade ocidental passaram a ser os perturbadores do *status quo* e a Aliança Atlântica – a coligação dos vencedores – tornou-se o garante da estabilidade internacional.¹⁴

Nesse sentido, a NATO continua a ser uma aliança regional com responsabilidades globais. A Aliança Atlântica é uma aliança regional – ou, mais rigorosamente, inter-regional – porque o seu centro continua a ser a “comunidade de segurança pluralista da área do Atlântico Norte”, cuja integridade política e territorial está garantida pelo Tratado de Washington. A Aliança Atlântica tem responsabilidades globais porque se tornou o “pólo central” da estabilidade com a sua vitória na Guerra Fria sendo suposto garantir o *status quo* que assegura a preponderância internacional das democracias.¹⁵

Contudo, ter responsabilidades internacionais não implica nem ser um “Polícia Global” – uma missão que excede largamente as capacidades dos aliados – nem abrir as portas da NATO às democracias asiáticas, sul-americanas ou africanas, como querem os defensores da *Global NATO*. Desde logo, as intervenções militares da NATO só se justificam quando estiver em causa a estabilidade internacional e não devem substituir-se às responsabilidades estratégicas das potências regionais – no caso da Bósnia-Herzegovina, a Força de Estabilização (SFOR) da NATO foi substituída pela EUFOR, a primeira missão militar da União Europeia.¹⁶ Por outro lado, nem a Aliança Atlântica seria o quadro adequado para institucionalizar um Concerto das Democracias, nem há sinais pertinentes de uma vontade política da Índia, do Brasil ou do Japão para aderirem à NATO,¹⁷ nem qualquer razão estratégica

14 Hans Morgenthau previu essa evolução. Hans Morgenthau. *Alliances in Theory and Practice* in Arnold Wolfers, editor (1957). *Alliance Policy in the Cold War*: 186.

15 O relatório do Grupo de Peritos oscila nesta matéria. Por um lado, insiste em classificar a NATO como uma aliança regional – “NATO is a regional, not a global organisation (...) its authority and resources are limited”. Por outro lado, a NATO tem de estar preparada para intervir em resposta a uma agressão armada em qualquer lugar: “(Potential) sources of Article 5 threats have broadened and now include dangers that could arise either inside or outside the Euro-Atlantic region. NATO must be prepared to defend against (and deter) such threats regardless of their point of origin”. A nova doutrina estratégica norte-americana mostra uma ambiguidade paralela, quando define a NATO como uma “organização regional” e como a principal aliança de segurança internacional – “the pre-eminent security alliance in the world today”. NATO (2010). *NATO 2020*: 9, 19. The White House. *National Security Strategy*, 19 de Maio de 2010: 41. 46.

16 Sten Rynning (2005): 122-124.

17 A Índia, que foi, durante a Guerra Fria, o único aliado não-comunista estável da União Soviética, não definiu um quadro de alianças formais nos últimos 20 anos, embora tenha evoluído no

evidente para essas potências democráticas precisarem de integrar a comunidade transatlântica. Por último, a homogeneidade cultural da Aliança Atlântica, que constitui uma das condições da sua estabilidade e da sua resiliência, seria posta em causa por essa tentativa de transformar o “internacionalismo democrático” numa coligação militar.

A razão de ser da aliança ocidental não se alterou, mas a sua missão mudou com o fim da União Soviética. O centro estratégico da NATO é o espaço transatlântico e a aliança ocidental está no centro do sistema internacional. A sobrevivência da Aliança Atlântica depende da sua capacidade para manter essa posição central, porque os Estados Unidos perderiam qualquer interesse estratégico na NATO se esta se transformasse numa aliança regional.¹⁸ Se a NATO não existisse, hoje os Estados Unidos nada fariam para a criar.¹⁹

Novas Ameaças, Novas Parcerias

A estrutura das ameaças à segurança ocidental mudou radicalmente. A ameaça soviética era, ao mesmo tempo, uma ameaça total e uma ameaça singular. No fim da

sentido de uma convergência crescente com os Estados Unidos e com os seus aliados regionais, nomeadamente o Japão e a Austrália – mas, no essencial, mantém uma clara distância em relação a quaisquer estratégias de alinhamento fixo e permanente com as outras grandes potências. O Brasil tende a passar em claro os seus alinhamentos hemisféricos e quer projectar-se na política internacional como uma “potência emergente” ao lado da China, da Índia ou da África do Sul, sem alianças permanentes e com uma tendência marcada para se separar das posições dos Estados Unidos. O Japão, pelo contrário, tem uma velha aliança com os Estados Unidos, essencial para garantir a sua segurança regional e internacional, nomeadamente perante a “ascensão pacífica” da China. Nesse contexto, embora as suas prioridades estratégicas não possam deixar de ser determinadas pelo contexto regional, persiste, na política externa japonesa, uma tendência para procurar alianças com outras democracias, quer na Ásia – Índia, Austrália – quer para lá das fronteiras asiáticas, nomeadamente na Europa. O seu apoio à ISAF confirmou essa orientação. Nesse sentido, as três democracias têm posições muito diferentes – a Índia quer ser parte de uma vaga aliança das democracias, mas não está interessada na NATO, o Brasil não se reconhece nem numa aliança das democracias, nem, muito menos, numa aliança americana e o Japão pode precisar de ambas. C. Raja Mohan (2003). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*. Londres: Penguin Books. Tulio Vigevani, Gabriel Cepaluni (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Nova York: Rowman&Littlefield. G. John Ikenberry, Takashi Inoguchi, editores (2003). *Reinventing the Alliance. Japan Security partnership in an Era of Change*. Nova York: Palgrave Macmillan.

18 Na fórmula do Embaixador Ivo Daalder, “The North Atlantic area is no island. It is submerged in a globally integrated world. Today, the right lens for transatlantic relations is not so much American or European – it is global”. Ambassador Ivo Daalder. *Transatlantic Forum*, Berlim, 1 de Julho de 2009.

19 James Goldgeier (2010): 3.

II Guerra Mundial, a União Soviética deixou de ser uma experiência revolucionária e transformou-se num império totalitário, cuja vocação universal era sustentada pelo reconhecimento do comunismo como a “vaga do futuro”. O estatuto inédito da Rússia como uma das duas “super-potências”, a lógica de bipolarização entre os “dois campos” e a expansão do bloco soviético criaram uma ameaça à sobrevivência das democracias ocidentais comparável à ameaça da Alemanha e do nazismo. A estratégia de contenção, definida no princípio da Guerra Fria, era uma estratégia total que incluía dimensões ideológicas e políticas – a defesa da comunidade dos valores ocidentais, a consolidação das democracias europeias, a demonstração das capacidades da economia de mercado ou o desenvolvimento do “Estado-Providência” – tão importantes como as dimensões estratégicas militares, nucleares e convencionais – a “destruição mútua assegurada” (MAD), a competição pelo espaço, o domínio dos mares ou a capacidade de projecção de forças à escala intercontinental. Mas era uma ameaça singular, no sentido em que todos os recursos estratégicos nas suas múltiplas dimensões se podiam concentrar na ameaça soviética. (O exemplo mais eloquente da lógica bipolar foi a quase-aliança entre os Estados Unidos e a República Popular da China, o rival comunista da União Soviética).

No pós-Guerra Fria deixou de existir uma ameaça comparável. O “comunismo capitalista”²⁰ chinês ainda não foi reconhecido por ninguém (nem mesmo pela Coreia do Norte) como uma alternativa real ao modelo ocidental. O nacionalismo russo tornou-se uma caricatura geopolítica do imperialismo soviético. A restauração do sultanato islâmico só é relevante para segmentos específicos do islamismo. Mas a NATO, como aliança de *status quo*, passou a ter de responder a um espectro de ameaças mais largo, onde as suas responsabilidades estratégicas na dissuasão das potências nucleares externas se conjugam com a necessidade de conter os perturbadores internacionais e responder às novas ameaças, convencionais e não-convencionais, estatais e não-estatais.

As novas ameaças foram identificadas, em parte, logo em 1991, no primeiro documento público sobre o Conceito Estratégico da Aliança, nomeadamente os riscos de proliferação das armas de destruição maciça, bem como os problemas de instabilidade política nas periferias e os conflitos inter-étnicos. As guerras de secessão balcânicas marcaram o duplo regresso da guerra à Europa e da velha equação estratégica dominada pelos problemas de fronteiras, de minorias e de refugiados. A Guerra do Golfo foi indispensável para travar um processo geral de revisão das fronteiras dos Estados pela força, no fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo que revelava a capacidade das potências regionais para produzir armas de

20 É o termo usado por Claus Offe.

destruição maciça e confirmava a necessidade de proteger as reservas energéticas e as rotas marítimas (a NATO já tinha organizado uma primeira missão naval na região durante a guerra entre o Iraque e o Irão).

Na primeira década do pós-Guerra Fria, a Aliança Atlântica continuou a estar concentrada no “espaço euro-atlântico”. Em 1991, o fim da União Soviética e a necessidade de consolidar as transições democráticas na Europa Central e Oriental justificaram a criação de uma Parceria para a Paz (PfP), que formalizou uma ligação entre os antigos Estados membros do Pacto de Varsóvia e as ex-repúblicas soviéticas com a NATO. Em 1997, a Polónia, a República Checa e a Hungria foram convidadas para aderir à Aliança e formou-se o Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC), com membros da Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) que ainda não eram membros da NATO.²¹ Na mesma altura, a Aliança formalizou as suas parcerias estratégicas bilaterais com a Rússia e a Ucrânia. Entretanto, os Estados Unidos, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha tinham formado com a Rússia um Grupo de Contacto que foi instrumental para a conclusão dos acordos de Dayton, em 1995, e na formação da Força de Implementação (IFOR), que reuniu forças militares da NATO e da Rússia para impor a cessação das hostilidades na Bósnia-Herzegovina.²² Em 1999, o Grupo de Contacto das principais potências “euro-atlânticas” voltou a ser relevante para a ocupação do Kosovo e para a criação da Força do Kosovo (KFOR), onde a NATO e a Rússia, não obstante terem estado em campos opostos durante a intervenção militar da Aliança Atlântica contra a Sérvia, reuniram uma vez mais as suas forças.²³

Na segunda década do pós-Guerra Fria, os atentados do “11 de Setembro” revelaram a ameaça do “terrorismo catastrófico” e recentraram os Estados Unidos e os seus aliados no “arco islâmico”, entre o Atlântico e o Índico, para conter a força crescente dos movimentos fundamentalistas e das redes terroristas. A nova

21 Sobre o alargamento da Aliança Atlântica, ver Ronald Asmus (2003). *Opening NATO's Door*. Nova York: Council on Foreign Relations, Columbia University Press. Ver também James Goldgeier (1999). *Not Whether, But When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution Press. Ver também Stanley Sloan (2004). *NATO, the European Union and the Atlantic Community*. Lanham: Rowman&Littlefield. Sean Kay (1998). *NATO and the Future of European Security*. Lanham: Rowman & Littlefield.

22 Sobre os acordos de Dayton, ver Richard Holbrooke (1998). *To End a War*. Nova York: Random House. Ver também Ivo Daalder (2000). *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*. Washington: Brookings Institution Press.

23 Sobre a Guerra do Kosovo, ver Dana Allin (2002). Andrew Bacevich, Eliot Cohen, editores (2001). *War over Kosovo*. Nova York: Columbia University Press. Ivo Daalder, Michael O'Hanlon (2000). *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Nova York: Brookings Institution. Adam Roberts (2004). “NATO's ‘Humanitarian War’ Over Kosovo”. *Survival* 41: 102-123.

ameaça – o terrorismo, as tiranias e as tecnologias de produção de armas de destruição maciça²⁴ – configurava o risco de um “Estado renegado” (*rogue state*) com armas de destruição maciça poder recorrer a uma rede terrorista para atacar clandestinamente um Estado através de um atentado potencialmente devastador com recurso a armas químicas, bacteriológicas, radiológicas ou nucleares. No dia 12 de Setembro de 2001, a Aliança Atlântica, por iniciativa do Secretário-Geral da NATO, invocou, pela primeira e única vez na sua história, o artigo 5º do Tratado de Washington para exprimir o apoio dos aliados aos Estados Unidos na sua resposta à agressão terrorista.²⁵ Na sequência dessa reunião, a NATO iniciou uma operação de segurança naval (*Active Endeavour*) no Mediterrâneo.²⁶ Durante a invasão do Afeganistão, nas semanas seguintes, os Estados Unidos puderam contar não só com as forças especiais da Alemanha, da Grã-Bretanha ou da França, mas também com bases no Uzbequistão, no Tajiquistão e na Kirguízia, membros do Conselho da Parceria Euro-Atlântica. Em 2003, a invasão do Iraque confirmou a importância estratégica do Golfo Pérsico para os Estados Unidos, enquanto a NATO assumia o comando da ISAF em Kabul.²⁷ Mais tarde, a NATO começou a patrulhar as rotas marítimas nas costas da Somália, para neutralizar os piratas locais.

A prioridade atribuída aos novos teatros deu um relevo acrescido ao Diálogo Mediterrânico (MD), criado em 1994 para institucionalizar as relações com a Argélia, a Tunísia, Marrocos, a Mauritânia, o Egipto, a Jordânia e Israel. Em 2002, foi estabelecido um novo mecanismo de consulta e, no Conselho do Atlântico Norte de Istambul, o Diálogo Mediterrânico foi reconhecido como uma “verdadeira parceria”. No mesmo sentido, em 2004, a cimeira de Istambul criou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) para formalizar uma relação entre a NATO e o Conselho de Cooperação do Golfo, à qual aderiram o Bahrein, o Qatar, o Koweit e os Emiratos Árabes Unidos.

As relações com a maior parte dos parceiros são limitadas. O Conselho da Parceria Euro-Atlântica perdeu uma boa parte dos seus membros, quando a Eslovénia, a Eslováquia, a Bulgária, a Roménia, a Lituânia, a Letónia, a Estónia, a Croácia e a

24 A nova doutrina de segurança norte-americana só retem dois dos três temas – o terror e a tecnologia – na definição das ameaças. The White House. *National Security Strategy*, 19 de Maio de 2010.

25 Lawrence Kaplan (2004). *NATO Divided, NATO United. Evolution of an Alliance*. Westport: Praeger.

26 Sten Rynning (2005): 122-124.

27 Em Agosto de 2003, a Organização do Tratado do Atlântico Norte assumiu o comando da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF IV), a sua primeira missão militar “fora-da-área” dirigida pela Alemanha. Sten Rynning, coordenador (2010). *NATO and Afghanistan*. UCM UNISCI Discussion Paper # 22: 10-54.

Albânia passaram a pertencer à NATO. Para uma boa parte dos membros restantes, as relações com a Aliança Atlântica são subsidiárias, excepto no caso dos Estados que querem manter em aberto a possibilidade da sua adesão à NATO, onde se incluem a Suécia, a Áustria ou a Finlândia, bem como a Ucrânia e a Geórgia, que se destacaram ambas pela sua participação militar na ISAF. Uma pequena parte dos membros do Diálogo Mediterrânico – o Egipto, a Jordânia e Marrocos – marcaram presença nas missões militares da NATO na Bósnia Herzegovina e no Kosovo, ambas sancionadas pelas Nações Unidas e empenhadas na protecção de comunidades muçulmanas nos Balcãs.²⁸

Mais importante é a relação com os “Países de Contacto” – a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão e a Coreia do Sul – as quatro potências democráticas asiáticas que participaram na ISAF e com as quais não foi estabelecida nenhuma relação institucional.²⁹ A relação entre a Aliança Atlântica e as potências democráticas é decisiva para a consolidação do seu estatuto como um pólo de estabilidade internacional. Se, na presente conjuntura, não faz sentido uma *Global NATO*, nem por isso é menos importante a cooperação efectiva da NATO com as democracias nos domínios da segurança comum. A “aliança expedicionária” e as intervenções em sítios remotos exigem ambas parcerias internacionais e “parceiros operacionais”, quer para legitimar a presença da NATO, quer para assegurar o sucesso das suas missões.³⁰ A segurança no Índico precisa da intervenção da Índia, além do Japão e da Austrália, tal como a segurança do Atlântico Sul, o único espaço regional contíguo que não tem um quadro institucional de ligação à NATO, apesar de ser cada vez mais importante para a aliança ocidental, não pode dispensar a presença do Brasil, da Argentina e da África do Sul.³¹ Por certo, a contenção das redes terroristas e da proliferação das armas de destruição maciça, bem como a segurança energética, exigem relações com democracias e não-democracias, incluindo a Rússia e também a China. As parcerias

28 Sobre a evolução das parcerias da NATO no pós-Guerra Fria, ver Carlos Gaspar (2010). *As Parcerias Internacionais da Aliança Atlântica*. Ms., II Forum Roosevelt.

29 O relatório do Grupo de Peritos não usa a expressão “contact countries” e integra esses quatro países, que não são parceiros formais da Aliança Atlântica, numa categoria de “parceiros operacionais”, com os quais se deve reconhecer “a regular and meaningful voice in shaping strategy and decisions on missions to which they contribute”, sem todavia, defender a necessidade de institucionalizar uma parceria especial com esses Estados. NATO (2010). *NATO 2020*: 30.

30 Camille Grand, um dos assessores do Grupo de Peritos, sublinha a insistência do relatório do Grupo dos Peritos na questão das parcerias internacionais. Camille Grand (2010). *Vers un nouveau “concept stratégique” de l’NATO, acte II*. Paris: FRS Note 02/10.

31 O relatório do Grupo dos Peritos não fala sequer sobre o Atlântico Sul e apenas se refere à América Latina. Sobre o Atlântico Sul, ver Ian Lesser (2010). *Southern Atlanticism*. Bruxelas: GMFUS Brussels Forum Paper Series.

formais – uma inovação interessante da NATO no pós-Guerra Fria – devem ser valorizadas e a nova geração das parcerias devia começar pela institucionalização das relações, bilaterais e multilaterais, com as potências democráticas, que são os aliados naturais da aliança transatlântica.

A Aliança Atlântica e a Rússia

As relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia têm sido um dos temas mais polémicos e divisivos no debate sobre o Conceito Estratégico.³²

Naturalmente, as relações entre essas duas partes, ou entre os Estados Unidos, a União Soviética e a *troika* europeia ocidental, foi a questão central da segurança transatlântica depois do fim da II Guerra Mundial. Na sua fórmula genética, a Aliança Atlântica garantia a presença dos Estados Unidos na Europa não só para conter a Rússia soviética, mas também para impedir o ressurgimento de uma Alemanha hegemónica – a sua razão de ser foi resumida numa frase apócrifa, atribuída ao seu primeiro Secretário-Geral, Lord Ismay – *to keep the Soviets out, the Germans down, and the Americans in*. Com a garantia norte-americana, a França pôde tomar a iniciativa de criar as Comunidades europeias para integrar uma Alemanha democrática e dividida na Europa Ocidental. Em 1955, a República Federal tornou-se membro da NATO e a aliança transatlântica e a União Europeia passaram a ser os dois pilares da comunidade das democracias ocidentais.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética tanto uniu, como dividiu a comunidade transatlântica. O segundo Secretário-Geral da NATO, Paul-Henri Spaak, explicava que a Aliança Atlântica e as Comunidades Europeias só tinham sido possíveis graças a Stalin e, depois da morte do déspota, os aliados tiveram mais dificuldades em manter a sua coesão.³³ Logo em 1954, Molotov tomou a iniciativa de propor um novo sistema de segurança colectiva europeu, cuja finalidade era obter a retirada dos Estados Unidos da Europa. O tema regressou para assegurar o reconhecimento ocidental do *status quo* regional, incluindo a divisão da Alemanha e as suas novas fronteiras, o que foi possível com a *Ostpolitik* e a realização da Conferência de Se-

32 James Goldgeier (2010). Karl-Heinz Kamp (2009). *The Way to NATO's New Security Concept*. Roma: NATO Defense College Research Paper. Daniel Korski (2009). *Shaping a New NATO-Russia Relationship*. Tomas Valasek. *What should NATO's strategic concept say about Russia*. Londres: CER, 9 de Março de 2010. Ronald Asmus, Stefan Czumur, Chris Donnelly, Aivis Ronis, Tomas Valasek, Klaus Wittmann (2010). *NATO, new allies, and reassurance*. Londres: CER Policy Brief.

33 Paul-Henri Spaak (1971). *The Continuing Battle. Memoirs of a European*: 141. Boston: Little, Brown & Co.

gurança e Cooperação Europeia (CSCE) que, em 1975, reuniu em Helsínquia todos os membros da NATO, incluindo os Estados Unidos e o Canadá, e do Pacto de Varsóvia. A CSCE queria representar uma “ordem de paz” alternativa à divisão imposta pelos blocos militares, antecipando a sua dissolução, cujo corolário seria o regresso das forças norte-americanas aos Estados Unidos.

Depois da morte de Stalin, Winston Churchill, contra Dwight Eisenhower, queria reunir de novo as (quatro) potências vencedoras. De Gaulle iniciou uma *détente* bilateral com a União Soviética (e a China), sem o apoio de Lyndon Johnson. A *Ostpolitik* de Willy Brandt e Egon Bahr foi recebida por Richard Nixon e Henry Kissinger com uma profunda desconfiança. No mesmo sentido, as relações transatlânticas foram marcadas por crises sucessivas. Na crise do Suez, os Estados Unidos opuseram-se à Grã-Bretanha e à França, a construção do muro de Berlim provocou tensões sérias nas relações dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha com a República Federal, enquanto a queda do muro uniu a Alemanha e os Estados Unidos contra a França e a Grã-Bretanha. Mas as divisões recorrentes entre os aliados nunca opuseram americanos e europeus e os Estados Unidos nunca tiveram que enfrentar uma oposição concertada entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha.

O fim da Guerra Fria forçou uma revisão das relações entre os actores centrais da segurança “euro-atlântica”. A fórmula de Lord Ismay era menos pertinente quando os Estados Unidos reconheciam a Alemanha como o seu principal aliado europeu e a Rússia, depois da decomposição da União Soviética, quase não tinha fronteiras com a NATO.³⁴

Os Estados Unidos podiam ter conseguido integrar a Rússia pós-soviética na Aliança Atlântica, para reconstituir a coligação ocidental como uma “comunidade de segurança” de “Vancouver a Vladivostok”.³⁵ Essa inversão das alianças teria completado o *rapprochement* entre as duas potências inimigas que assegurou a re-unificação democrática da Alemanha e o fim pacífico da Guerra Fria. Porém, a incerteza acerca do sentido da transição pós-comunista na Rússia e a pressão alemã para integrar as novas democracias da Europa Central na NATO prejudicaram essa possibilidade.³⁶ A expansão oriental das fronteiras da Aliança Atlântica, que só foi

34 Com excepção da Noruega e dos Estados Unidos. A expansão oriental da Aliança Atlântica alargou esse número: a Lituânia, a Estónia, a Letónia e a Polónia têm fronteiras com a Rússia e o alargamento trouxe para dentro do território da NATO o enclave de Kaliningrad (Konigsberg), que foi anexado pela Rússia na II Guerra Mundial.

35 Essa posição foi defendida por Fred Iklé e Paul Nitze, no fim da Guerra Fria, bem como por James Baker III, Secretário de Estado na administração do Presidente George Bush.

36 George Kennan considerou a expansão oriental da Aliança Atlântica como o pior erro da política dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

decidida em 1995, confirmou a percepção corrente das elites russas sobre estratégia ocidental de cerco à grande potência “euro-asiática”. Essa posição, acentuada pelo ressentimento do império desfeito no fim da Guerra Fria, não pôde ser atenuada pelas tentativas sucessivas de institucionalização de uma relação directa entre a Rússia e a NATO, antes e depois do “11 de Setembro”.³⁷ Por sua vez, a manipulação política dos recursos energéticos, a interferência nas eleições presidenciais na Ucrânia, o ataque cibernético à Estónia e, sobretudo, a intervenção na Geórgia, em 2008,³⁸ confirmaram as previsões dos pessimistas sobre o regresso, ou a persistência, dos reflexos imperialistas da Rússia.

As principais potências europeias, tal como a Aliança Atlântica e a União Europeia, não conseguiram, até à data, definir uma posição comum sobre a Rússia. Nos Estados Unidos, voltou a existir uma divisão entre os defensores de uma política de firmeza para conter a ressurgência russa e os partidários de uma parceria estratégica entre as duas principais potências nucleares.³⁹ Na Alemanha, regressaram as tensões entre os proponentes de uma convergência entre as duas grandes potências continentais europeias e os defensores do consenso ocidental nas relações com a Rússia.⁴⁰ A Grã-Bretanha e a França oscilam, por vezes, nos antípodas uma da outra. A União Europeia reproduz não só as divergências entre as potências europeias, como as posições de Estados menores que querem ou uma maior protecção em relação à Rússia – a Polónia, as Repúblicas bálticas – ou uma convergência com a maior potência europeia – a Itália e a República Checa, a Grécia e o Chipre.⁴¹ A

37 Julianne Smith (2008). *The NATO-Russia Relationship*. Washington: CSIS, IFRI.

38 Ronald Asmus (2010). *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*. Nova York: Palgrave Macmillan. Ver também Roy Allison (2008). “Russia Ressurgent? Moscow’s Campaign to ‘Coerce Georgia to Peace’”. *International Affairs* (84) 6: 1145-1171. Dmitri Trenin (2009). “The Post-August World”. *Russian Law and Society* 47 (3): 36-44. Andrew Redding (2009). “Georgian and Ukrainian Conflicts: The Limitations of NATO”. *Brown Journal of World Affairs* 15 (2): 171-181.

39 James Goldgeier (2009). “A Realistic Reset with Russia”. *Policy Review* 156. Charles Kupchan (2010). “NATO’s Final Frontier Why Russia should Join the Atlantic Alliance”. *Foreign Affairs* 89 (3):100-112. Anders Aslund, Andrew Kuchins (2009). *Pressing the “Reset Button” on US-Russia Relations*. Washington: CSIS, Peterson Institute for International Economics Policy Brief. Zbigniew Brzezinski (2009). “An Agenda for NATO”. *Foreign Affairs* 88 (5). Ver também Robert Legvold (2009). “The Russia File”. *Foreign Affairs* 88 (4): 78-93. Rogert Kanet (2009). *From Cooperation to Confrontation. Russia and the U.S. since September 11*. Urbana: ACDIS Occasional Paper. Ver ainda United States Mission to NATO. “Resetting NATO-Russia Relations”. 17 de Agosto de 2009.

40 O antigo Ministro da Defesa, Volker Ruhe, o general Klaus Naumann e os embaixadores Frank Elbe e Ulrich Weisser defenderam publicamente a entrada da Rússia na NATO. “It’s Time to Invite Russia to Join NATO”, *Der Spiegel*, 8 de Março de 2010. Ver também Margaret Klein (2010). *Toward a New Start*. Berlim: SWP Comments #4.

41 Mark Leonard, Nicu Popescu (2009). *A Power Audit on EU-Russia Relations*. Londres: ECFR Policy Paper. Ver também Tomas Valasek (2010). *NATO, Russia and European Security*. Londres: CER WorkingPaper.

importância das relações económicas e a dependência energética jogam a favor de uma *entente* entre a União Europeia e a Rússia, mas as divergências políticas e a vontade de manter intacto o *status quo* do pós-Guerra Fria, incluindo a independência da Ucrânia, da Bielorrússia e da Moldávia, bem como das três repúblicas do Cáucaso, expressa na prioridade crescente atribuída à Política de Vizinhança, limitam as tendências conciliadoras. A Rússia, pela sua parte, está, nesta fase, menos dividida do que os seus parceiros ocidentais e a clivagem tradicional entre “ocidentalistas” e “euro-asiáticos” parece mais fraca do que no passado, embora a força e a confiança crescentes da China possam pesar a favor de uma parceria estratégica com as potências ocidentais, necessária para contrabalançar a ressurgência asiática.⁴²

A iniciativa do Presidente Dmitri Medvedev sobre a reestruturação da arquitectura de segurança europeia pode ser interpretada como um sinal do reconhecimento da necessidade de uma nova *détente* entre a Rússia e a Aliança Atlântica.⁴³

Nos últimos meses, o Presidente russo fez várias propostas sobre a redefinição de uma arquitectura de segurança europeia, que recuperam os temas canónicos da diplomacia russa e soviética.⁴⁴ A vontade de concluir um novo tratado de segurança para tornar vinculativo o princípio da indivisibilidade da segurança do espaço “euro-atlântico”, nos termos da Declaração de Lisboa da OSCE, acompanha as propostas habituais sobre a “segurança colectiva” europeia, que devia substituir o princípio da “defesa colectiva” das alianças militares para criar uma “ordem de paz”. (A Rússia procurou inicialmente valorizar a OSCE contra a NATO, mas acabou por se tornar crítica da organização, cujo zelo democrático incomoda os dirigentes russos e os seus aliados na Comunidade de Estados Independentes). A nova ideologia russa voltou a insistir na referência à civilização europeia, que define os valores comuns da Rússia, da Alemanha e da Europa Ocidental, extensivos, em parte, à América do Norte. Esses vínculos civilizacionais são suposto serem mais fortes e permanentes do que os valores liberais da democracia e justificam a institucionali-

42 Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009). *What Does Russia Think?:* 67-72. Londres: ECFR. Tomas Gomart (2010). *Europe in Russian Foreign Policy: Important but no Longer Pivotal*. Paris: IFRI NEI Visions 50.

43 President of Russia. *European Security Treaty*, 29 de Novembro de 2009.

44 Ver Bobo Lo (2009). *Medvedev and the New European Security Architecture*. Londres: CER Policy Brief, Julho de 2009. Ver também Boris Mezhynev. The Medvedev Initiative. Origins and Development of a Political Project in Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009): 67-72. Fyodor Lukyanov. Rethinking Security in “Greater Europe” in Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Wilson, editores (2009): 55-60. Ver ainda Nadia Alexandrova-Arbatova. Framework for a New European Security Architecture in Alexander Kaliadin, Alexei Arbatov, editores (2010). *Russia: Arms Control, Disarmament and International Security*: 93-114. Moscovo: IMEMO. Andrey Makarychev (2009). *Russia and its new “European Security Architecture”*. Bruxelas: CEPS Working Document # 310.

zação de um sistema de segurança colectiva. Nos termos propostos, esse sistema, onde os Estados não perdem soberania e em que a Aliança Atlântica e a União Europeia convivem com a Comunidade de Estados Independentes e a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO), devia garantir a co-existência pacífica entre a Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos. O pressuposto implícito do novo tratado é “congelar” as fronteiras institucionais e pôr fim ao alargamento da NATO para impedir a integração da Ucrânia.

As afinidades com as antigas propostas soviéticas são patentes. Os Estados Unidos rejeitaram as propostas apresentadas pelo Presidente russo, mas estão à procura de uma fórmula de convergência nas relações bilaterais que possa encontrar, a seguir, uma tradução nas relações entre a Aliança Atlântica e Rússia.⁴⁵ A Alemanha não quer nem ouvir falar num novo tratado de segurança europeia, nem perder a oportunidade de ultrapassar as tensões com a Rússia. Nenhum dos responsáveis ocidentais quer voltar à questão da entrada da Ucrânia e da Geórgia na Aliança Atlântica e o Presidente Barack Obama estabeleceu como condição adicional para os próximos alargamentos o apoio da maioria da comunidade política nos países candidatos à sua adesão à Aliança Atlântica.⁴⁶

A Rússia deixou de ser o inimigo principal da NATO, que passou a reconhecer o Estado sucessor da União Soviética como um “parceiro estratégico” e institucionalizou essa relação, primeiro em 1997 e, de novo, em 2002, com a criação do Conselho NATO-Rússia. A suspensão das reuniões do Conselho, depois da invasão da Geórgia, foram uma oportunidade para as autoridades russas manifestarem a sua insatisfação com as relações bilaterais e com a própria preponderância regional da NATO e apresentarem as novas propostas de revisão da arquitectura de segurança colectiva.

A Aliança Atlântica deve reconhecer os interesses legítimos de segurança da Rússia, mas tem de demonstrar a sua determinação na defesa do *status quo* do pós-Guerra Fria, do qual é parte integrante a Ucrânia como um Estado soberano e independente. A Ucrânia, tal como a Rússia, não reúne as condições necessárias para entrar na Aliança Atlântica, mas o reconhecimento dessa realidade não deve significar um recuo formal em relação às decisões do Conselho do Atlântico Norte de Bucareste. As propostas do Presidente Dmitri Medvedev sobre a segurança re-

45 Jeffrey Mankoff (2010). “Reforming the Euro-Atlantic Security Architecture”. *Washington Quarterly* 33 (2): 65-83. Robert Legvold (2010). *Include Russia and Its Neighbors: How to Move Toward a Common Security Space*. Bruxelas: GMFUS Brussels Papers

46 The White House. “Remarks of the President at the New Economic School Graduation”, Gostinny Dvor, Moscow, Russia, Office of the Press Secretary, July 7 2009.

gional merecem ser avaliadas, mas não podem prejudicar a defesa ocidental, nem criar as condições políticas ou institucionais para dar à Rússia um direito de veto sobre as decisões da Aliança Atlântica.⁴⁷ A União Europeia tem responsabilidades importantes na segurança regional. A consolidação do *status quo* regional exige um empenho efectivo e acrescido dos parceiros europeus, incluindo a institucionalização de uma relação especial entre a União Europeia e a Ucrânia. No mesmo sentido, a Política Energética comum, necessária para garantir o acesso, o fluxo regular e a previsibilidade dos preços dos produtos energéticos no mercado europeu, exige tanto um quadro estável de cooperação com a Rússia e a Ucrânia, como a procura de parceiros alternativos.

A institucionalização de uma cimeira tripartida, ao mais alto nível, entre os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia pode ser uma forma branda de responder às últimas iniciativas do Presidente Dmitri Medvedev,⁴⁸ sem perturbar os equilíbrios políticos, estratégicos e institucionais, nem criar novas estruturas permanentes. Mas, não obstante uma fixação paralela dos dirigentes norte-americanos e europeus com a Rússia, que tem dominado os preparativos da cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, essa iniciativa tripartida é muito menos urgente do que a normalização das relações entre a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Os Dois Pilares da Comunidade Transatlântica

A União Europeia é o principal parceiro estratégico da Aliança Atlântica.⁴⁹ Desde a crise da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, a “divisão do

47 James Goldgeier (2010): 10. Julian Lindley-French, Yves Boyer (2010): 7-8. O relatório do Grupo de peritos não se refere à questão do veto, mas assume o consenso geral, expresso em todos os relatórios citados dos principais *think tanks* ocidentais, sobre a *dual-track policy* em relação à Rússia: “The new Strategic Concept should endorse a policy that combines reassurance for all Alliance members and constructive re-engagement with Russia”. NATO (2010). NATO 2020: 27.

48 Julien Lindley-French e Stephen Larrabee apresentam uma proposta de institucionalização de um Conselho Estados Unidos-União Europeia-Rússia, semelhante ao Conselho NATO-Rússia, no quadro da Agenda Transatlântica Estados Unidos-União Europeia, que consideram ser um dos instrumentos necessários da reconstituição das relações transatlânticas. Todavia, a experiência do Conselho NATO-Rússia não tem sido exemplar e, de certa maneira, as cimeiras de alto nível, envolvendo os Chefes de Estado e de Governo, costumam ter um bom acolhimento tanto nas democracias, como nos regimes autoritários. Julien Lindley-French, Stephen Larrabee (2008): 36.

49 Segundo o relatório do Grupo de Peritos, a NATO e a União Europeia “continuam a ser os pilares centrais da estabilidade e cooperação euro-atlântica” e a União Europeia “is a unique and essential partner of NATO”. NATO (2010). NATO 2020: 18, 23.

trabalho” entre a NATO e as Comunidades Europeias assegurou a estabilidade e a credibilidade da aliança transatlântica. Mas, depois do fim da Guerra Fria, a necessidade paralela de fortalecer o processo de integração regional e aumentar as responsabilidades de segurança das potências europeias impuseram o regresso da questão da autonomia da defesa europeia.

Tal como 40 anos antes, a questão voltou a ser mal tratada pelos aliados. A CED resultou da resistência da França à reconstituição do exército alemão e à tentativa de o subordinar a um quadro comunitário, semelhante à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, onde os exércitos dos seis Estados membros estariam integrados, às ordens do Comandante Supremo Aliado na Europa (SACEUR). Depois de ter obtido o apoio dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha para a constituição da CED, a França desfez esse arranjo e provocou uma crise que podia ter posto fim à Aliança Atlântica e à integração europeia. Mas a intervenção britânica assegurou a sobrevivência dos dois pilares da comunidade transatlântica e definiu uma “divisão do trabalho” em que a NATO se encarregava da defesa e as Comunidades Europeias das políticas económicas das democracias europeias. Esse arranjo começou a ser posto em causa nos últimos anos da Guerra Fria, com as primeiras iniciativas francesas para restaurar e alargar a União da Europeia Ocidental (UEO) e criar o núcleo de uma força militar europeia independente. Durante a negociação do Tratado da União Europeia, a França voltou a insistir na necessidade de definir um quadro autónomo da defesa europeia e transformar a UEO no “braço armado” da União Europeia, mas os “atlantistas” europeus – a Grã-Bretanha, Portugal, a Holanda, a Dinamarca – vetaram essa possibilidade.⁵⁰

Porém, a questão não desapareceu da agenda política. Nos anos seguintes, a NATO reconheceu a necessidade de definir uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI) e inventou as Forças Combinadas Conjuntas (*Combined Joint Task Forces*) para associar as forças militares francesas às suas forças integradas. A França e a Alemanha institucionalizaram o *Eurocorps*, onde se integraram as antigas forças francesas de ocupação que permaneceram em território alemão depois da unificação, e alargaram esse “núcleo europeu” à Espanha, à Bélgica e ao Luxemburgo.

Mais importante, as guerras balcânicas mostraram a necessidade de criar uma capacidade militar autónoma europeia para responder a crises e conflitos regionais.

50 Sobre as posições francesas, ver Hubert Védrine (1996). *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée (1981-1995)*. Paris: Fayard. Jacques Attali (1993). *Verbatim I*. Paris: Fayard. Ver também Georges Henri Soutou (1996). *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands (1954-1996)*. Paris: Fayard.

Com efeito, a recusa dos Estados Unidos em intervir na Bósnia Herzegovina paralisou a NATO e, por si mesmas, as potências europeias não conseguiram pôr fim à guerra civil. As forças militares da França e da Grã-Bretanha (e da Holanda), que constituíam a Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR), foram maltratadas pelos rebeldes locais. Os massacres só terminaram em 1995 quando os Estados Unidos impuseram os acordos de Dayton e a NATO ocupou a Bósnia-Herzegovina, no quadro da Força de Implementação (IFOR), a primeira missão militar de paz da Aliança Atlântica.

Em 1998, a Declaração de Saint-Malo definiu os termos de um acordo entre a Grã-Bretanha e a França para evitar a repetição da sua humilhação nas guerras balcânicas e marcou o início da institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).⁵¹ As duas potências nucleares europeias decidiram criar as capacidades militares próprias indispensáveis para garantir uma resposta autónoma da União Europeia a uma crise em que os Estados Unidos e a NATO não quisessem intervir. Esses termos estão inscritos no Tratado de Lisboa e estabelecem os limites da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). As primeiras missões militares da União Europeia na Bósnia Herzegovina e no Congo confirmaram e alargaram o quadro da sua intervenção. No primeiro caso, no quadro dos acordos *Berlin Plus*, a União Europeia assumiu uma missão da NATO, que passou para o comando do adjunto europeu do SACEUR e, no segundo, executou uma pequena missão com meios próprios, sem recorrer nem às forças, nem às estruturas de comando da Aliança Atlântica.⁵²

A União Europeia passou a poder ter responsabilidades de defesa e, nesse sentido, tornou-se necessário rever a “divisão do trabalho” anterior. Não há consenso entre os aliados sobre essa revisão e, formalmente, as relações institucionais entre a NATO e a União Europeia têm estado paralisadas e reféns da questão de Chipre.

As posições extremas têm dominado o debate sobre as relações entre a NATO e a União Europeia, por vezes imerso em visões excessivamente inovadoras. Na dimensão institucional, o maximalismo europeísta quer refundar a Aliança Atlântica

51 Jolyon Howorth (2007). *Security and Defense Policy in the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

52 Sobre as missões militares da União Europeia, ver Muriel Asseburg, Ronja Kemplin, editores (2009). *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*. Berlim: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Research Paper 2009/RP 14. Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane, editores (2009). *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*. Paris: EU ISS. Ver também Bastian Giegerich (2008). *European Military Crisis Management: connecting ambition and reality*. Londres: IISS Adelphi Paper # 397.

para incluir a União Europeia como um dos seus dois pilares⁵³ ou, alternativamente, subordinar as posições dos Estados membros a uma concertação prévia no Conselho Europeu de modo a assegurar que os “europeus” falam com uma só voz no Conselho do Atlântico Norte ⁵⁴ e, em geral, “europeizar” a Aliança Atlântica.⁵⁵ Esses esquemas, que transportam para a Aliança Atlântica os problemas da União Europeia e os problemas da NATO para a União Europeia, podem ser a melhor forma de destruir os dois pilares da comunidade ocidental simultaneamente. No extremo oposto, o minimalismo atlantista quer evitar que a União Europeia possa ter capacidades operacionais significativas, a começar pelo seu próprio Estado-Maior, para impedir uma duplicação das estruturas e dos recursos.⁵⁶ Na dimensão estratégica, o maximalismo europeísta quer criar uma indústria de defesa europeia, um exército europeu e, eventualmente, uma capacidade de dissuasão nuclear europeia, para se libertar da dependência dos Estados Unidos. O minimalismo atlantista quer reduzir a intervenção militar da União Europeia a missões subsidiárias de manutenção da paz onde os meios avançados da NATO parecem mal empregados. Na dimensão operacional, o pacifismo europeísta concorre com o militarismo atlantista para propor uma “divisão do trabalho” securitário em que a NATO monopoliza as componentes militares e a União Europeia mobiliza as componentes civis das missões internacionais de resolução das crises e dos conflitos periféricos.⁵⁷

Não é fácil construir uma alternativa realista. A *performance* da União Europeia em todos os registos relevantes da dimensão de segurança – a Política Comum de

53 Sven Biscop. A Two-Pillar NATO – Survival of the Alliance, Recognition of the EU in Servaas van Thiel, Karel de Gucht, Richard Lewis, editores (2005). *Understanding the New EU Constitutional Treaty. Why a No Vote Means Less Democracy, Human Rights and Security*. Bruxelas: VUB Press.

54 Álvaro de Vasconcelos. 2020: Defence beyond the transatlantic paradigm in Álvaro de Vasconcelos, editor (2009). *What ambitions for European defence in 2020?* Paris: EU Institute of Security Studies.

55 Antonio Missiroli (2002). “EU-NATO Cooperation in Crisis Management. No Turkish Delight for the ESDP.” *Security Dialogue* 33 (1): 9-26.

56 Essa posição tornou-se residual na política norte-americana. Ver Philip Gordon. Strengthening the Atlantic Alliance. Statement of the Assistant Secretary of State before the Subcommittee on Europe of the House Foreign Affairs Committee, Washington, June 16, 2009. *DISAM Journal*, Novembro de 2009. Ver também Michelle Flournoy, Julianne Smith (2005). *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Washington: CSIS. Ronald Asmus (2005). “Rethinking the EU: Why Washington Needs to Support European Integration”. *Survival* 47 (3): 93-102. Robert Hunter (2002). *The European Security and Defense Policy: NATO’s Companion – or Competitor?* Santa Monica: Rand Corporation.

57 Sobre as múltiplas versões da divisão do trabalho entre a União Europeia e a NATO, ver James Goldgeier (2010): 15-18. Daniel Hamilton *et al* (2009): 35-39. Ver também Andrew Moravcsik (2003). “Striking a New Transatlantic Bargain”. *Foreign Affairs* 82 (4): 74-89. Paul Cornish (2006). *EU and NATO: Cooperation or Competition?* Bruxelas: European Parliament, DGEP PE 348.585.

Segurança e Defesa, a Agência Europeia de Defesa, a Política Externa e de Segurança Comum – tem sido decepcionante. A União Europeia só consegue aprovar políticas comuns em questões secundárias e as suas missões militares, quando são relevantes, como na Bósnia Herzegovina, são subsidiárias da NATO, e quando são autónomas, como no Índico, são irrelevantes. No mesmo sentido, nos últimos dez anos, os *Headline Goals* foram sendo sucessivamente revistos em baixa, enquanto os Agrupamentos de Combate (*Battle Groups*) existem com uma dotação de forças que estão, em geral, igualmente distribuídas à NATO, onde têm um enquadramento operacional efectivo para a realização das missões expedicionárias.⁵⁸

Não obstante, as motivações que, há dez anos, determinaram a criação da política de defesa europeia, não deixaram de existir e as previsões antecipam uma intensificação dos cenários de crise em que a intervenção da Aliança Atlântica e da União Europeia pode ser exigida. Desde logo, acumulam-se os sinais de um retraimento estratégico dos Estados Unidos, cujo corolário deveria ser um aumento das responsabilidades de segurança europeias no seu “estrangeiro próximo”, incluindo o Golfo Pérsico e o Mediterrâneo. Por outro lado, uma redução significativa das intervenções externas norte-americanas reclama uma mobilização da União Europeia para novas missões expedicionárias, incluindo a sua intervenção em teatros de guerra. Por último, a contenção orçamental dos Estados Unidos pode forçar uma maior contribuição militar dos aliados europeus quer para as missões expedicionárias autónomas, quer para a defesa comum no quadro da NATO, incluindo a segurança naval do Mediterrâneo, do Atlântico e do Ártico.

Nesse quadro, vale a pena tentar conjugar a nova posição norte-americana com as novas condições criadas pelo Tratado de Lisboa⁵⁹ e procurar uma fórmula estável para a “divisão do trabalho” entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, ambas parte integrante do principal pólo de estabilidade internacional do pós-Guerra Fria.⁶⁰

Se os Estados Unidos criticam a “desmilitarização da Europa”, por certo deixaram de ter objecções à consolidação política e institucional da defesa europeia, incluindo

58 Juha Kaitera, Guy Ben-Ari (2008). *EU Battlegroups and the NATO Response Force: a Marriage of Convenience*. Washington: CSIS Europe Program.

59 Sobre o Tratado de Lisboa e a PCDS, ver Antonio Missiroli (2008). *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*. European Parliament. Directorate General External Policies of the Union, Briefing Paper, Janeiro de 2008. Nick Witney (2008). *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Londres: European Council of Foreign Relations. Sven Biscop (2008). *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.

60 O relatório do Grupo de Peritos é nulo neste domínio, não obstante considerar crucial a relação entre a NATO e a União Europeia.

as suas unidades permanentes, o quartel-general e a indústria europeia de defesa. Essa tendência já era clara no fim do segundo mandato do Presidente George W. Bush, quando os responsáveis norte-americanos insistiam que a questão já não era a autonomia europeia mas a sua capacidade para contribuir para as missões expedicionárias com forças militares autorizadas a combater. A primeira intervenção do Presidente Barack Obama no Conselho do Atlântico Norte, em Strasbourg-Kehl, sublinhou esse tema.

Nesse quadro, as potências europeias, se quiserem refutar a tese da “desmilitarização europeia”, têm de fazer uma dupla demonstração da sua capacidade de combate – até à data, as baixas europeias e norte-americanas no Afeganistão foram equivalentes, na proporção do número de soldados – e da sua determinação em assumir responsabilidades acrescidas tanto na defesa europeia, como na resposta a crises regionais onde tenha de intervir, pelos seus próprios meios, em cenários de guerra.

A “divisão do trabalho” entre a Aliança Atlântica e a União Europeia deve incidir sobre a intervenção política e militar em crises periféricas, levada a cabo pela instituição ou pela coligação melhor colocada para assegurar o sucesso da missão.⁶¹ As duas instituições – e as quatro principais potências ocidentais – deviam poder decidir qual delas está em melhores condições para intervir numa crise, tendo em conta que a Aliança Atlântica é uma aliança regional com responsabilidades internacionais e que as intervenções militares da União Europeia se devem circunscrever ao seu “estrangeiro próximo”, como o Médio Oriente, o Mediterrâneo, África e o Atlântico Sul, não obstante a sua doutrina de segurança não reconhecer nenhuma limitação geográfica.⁶² As duas instituições devem ter todos os meios – militares e civis – necessários para desempenhar as mesmas missões expedicionárias para conter crises periféricas. A chave política para essa “divisão do trabalho” securitário é a concertação entre os Estados Unidos, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França e pressupõe que todos os membros do QUAD possam correr os mesmos riscos na primeira linha da segurança internacional.⁶³

É banal insistir nos riscos que pesam sobre o futuro da Aliança Atlântica. A comunidade das democracias ocidentais sempre viveu em crise, confirmando a sua

61 Julian Lindley-French (2006). “Big World, Big Future, Big NATO”. Centrum fur Angewandte Politikforschung (CAP). Ver também F. Stephen Larrabee, Julian Lindley French (2008).

62 Javier Solana (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*. Bruxelas, 10 de Dezembro de 2008.

63 Helga Haftendorn. The “Quad”. *Dynamics of Institutional Change in* Helga Haftendorn, Robert Keohane, Celeste Wallander, editores. (1999). *Imperfect Unions*: 162-194. Nova York: Clarendon Press.

natureza específica como uma aliança restrita aos Estados com regimes políticos liberais e pluralistas. Mas o reconhecimento dessa realidade não invalida as previsões pessimistas que tomam a sério a possibilidade de uma ruptura da NATO, no próprio momento em que a crise mostra a necessidade de cerrar fileiras perante a aceleração das mudanças internacionais.

A Aliança Atlântica foi criada sob o signo da ambiguidade. Dean Acheson conta como a Banda dos *Marines* tocou um tema de George Gershwin, chamado *I Got Plenty of Nothin'*, na cerimónia de assinatura do Pacto do Atlântico Norte em Washington. Foi só na cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, quase três anos depois, que a coligação ocidental definiu a sua estrutura militar permanente e adquiriu a credibilidade própria necessária para poder contribuir decisivamente para a vitória pacífica da aliança ocidental na Guerra Fria. Talvez a memória dos fundadores e o regresso a Lisboa, onde se vai aprovar o novo Conceito Estratégico, possa mostrar aos responsáveis ocidentais o caminho para manter a sua aliança e garantir um mínimo de estabilidade na ordem democrática do pós-Guerra Fria.